

## CHÔMAGE ET CHOMEURS

# Le long chemin vers la reconnaissance

**Avant le capitalisme et la révolution industrielle, on ne parle ni du chômage ni des chômeurs (1). Ceux qui ne peuvent obtenir de travail sont classés parmi les « pauvres », une catégorie composite formée par tous ceux qui ne sont pas capables par eux-mêmes d'assurer pleinement leurs conditions de vie. Leur situation se caractérise par des difficultés considérables, une grande précarité d'existence, l'anonymat, l'isolement, la marginalité. Fréquemment stigmatisés, méprisés, encadrés et étroitement surveillés par l'état monarchique, ils sont les misérables.**

**A**u dénuement des misérables, particuliers, riches et institutions religieuses offrent l'assistance et la charité. En France, au XVIII<sup>e</sup> siècle, celui des Lumières, il y a une réaction critique contre la charité privée, dont on retrouvera l'écho sous la Révolution française, qui affirmera que « *les secours publics sont une dette sacrée* ». Chômage et chômeurs sont les produits du système capitaliste. Ils seront l'objet d'une reconnaissance tardive, jamais pleinement accomplie. Le chômage est l'objet de limitations dans sa définition, dans l'analyse de ses causes et dans son dénombrement, ainsi que de restrictions dans les droits des chômeurs et d'incompréhensions volontaires de leur situation.

## Chômage et capitalisme

L'invention de la catégorie de « chômage », à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, est allée de pair avec l'extension du salariat, la formation de la classe ouvrière et son urbanisation. À cette époque, la frontière travail/non travail devient une coupure nette entre deux mondes. Elle est aussi séparation de lieux (travail et habitat). Le XIX<sup>e</sup> siècle est celui du développement des mécanismes fondamentaux du mode de production capitaliste. Pour répondre

aux besoins de l'industrie, puis à ceux des services, ils vont conduire sur le marché de la force de travail nombre de demandeurs d'emploi. Ce processus se traduit par :

- la destruction des formes de production précapitalistes, notamment dans l'agriculture, mais aussi dans l'artisanat et le petit commerce. En France, pour des raisons historiques, la concentration agraire et la diminution de la population rurale ont été relativement lents, amenant le capital à faire appel à l'immigration, qui devient un élément structurel de la force de travail<sup>(2)</sup> ;
- la réduction des salaires réels qui jette sur le marché du travail les femmes et les enfants ;
- l'accumulation capitaliste, qui va de pair avec les crises cycliques, la concentration et la centralisation du capital, et qui s'accompagnera du machinisme, modifiant les qualifications et l'organisation du travail, et réduisant relativement les besoins de main-d'œuvre.

Le capitalisme produit travail et chômage. Il génère le chômage massif, comme c'est le cas actuellement en France et dans la plupart des pays capitalistes, mais aussi des situations « mixtes » : travail partiel (sous différentes formes), combinaisons de l'emploi et du chômage générateurs d'une précarité étendue (formes dégradées, intérim, contrats à durée limitée). Ces situations sont largement construites par le patronat et le gouvernement pour

(1) Le mot « chômer », dont dérive « chômage » et « chômeur », vient du latin et signifie, dans sa première acception, « se reposer pendant la forte chaleur ». Il est d'abord employé spécialement en parlant des travailleurs ruraux.  
(2) Jean Magnias, Migrations et Mondialisation, Le Temps des Cérises, 2007.

l'exploitation de la force de travail. L'identification du chômage et du chômeur – en tant que catégories sociales de la population et comme « *situation statistiquement mesurable* » – s'est réalisée progressivement, avec l'apparition d'institutions spécialisées (bureaux de placement, dispositifs d'indemnisation ou d'assurance-chômage...) et dès lors que le repli sur les activités précapitalistes des demandeurs d'emploi salarié est devenu impossible.

La reconnaissance du chômage sera tardive. Elle est le résultat d'une élaboration théorique de réformateurs sociaux qui précède de peu la mise en place de nouveaux dispositifs d'intervention sur les pauvres des villes. En fait, quand le chômage est reconnu, il était déjà là, et sa reconnaissance se réalise en même temps qu'on cherchait à mettre en œuvre des instruments d'intervention sur le chômage et les chômeurs. Cette reconnaissance va s'accompagner d'une révision partielle des idées qui accompagnaient la pauvreté. On commence à admettre que la pauvreté ne résulte pas toujours (ou pas seulement) des tares morales ou héréditaires attribuées aux individus en particulier, à ceux qui résident dans les grandes villes (les classes dangereuses). Révision partielle, car la conception stigmatisante demeure, alimentée par la droite et le patronat dont le discours associe facilement paresse et chômage, ce qui se retrouve d'ailleurs en arrière plan du sarkozysme, par exemple dans le flétrissement grossier des populations des banlieues où les taux de chômage sont particulièrement élevés.

La notion de chômage est liée à celle du contrat de travail. Est chômeur l'individu qui souhaite vendre sa force de travail à un autre individu, mais ne trouve pas preneur. Il ne sera pas encore parlé de chômage dans un contexte économique où le rapport salarial demeure partiel. Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'activité économique des individus est partagée entre le travail rural, à domicile et indépendant. Beaucoup cumulent deux types d'activité et les paysans qui s'adonnent à une production agricole dans une optique d'autoconsommation resteront longtemps nombreux. On peut cependant déjà observer des formes de sous-emploi : saisonnier dans le cas du secteur agricole ou conjoncturel lors des ralentissements d'activité. L'ampleur et la durée de la dépression en conditionnent l'importance. L'industrialisation capitaliste va rendre plus nette les diverses catégories et les crises systémiques du capitalisme produiront un chômage durable et massif.

## Crises et chômage

Les variations de la conjoncture ont des effets sur le volume du chômage nettement plus faibles que ceux observés dans la longue phase de tendances aux difficultés des fluctuations longues<sup>(3)</sup>, qui se caractérisent par les crises structurelles (ou systémiques) résultant de la suraccumulation durable du capital. Ces crises traduisent des difficultés économiques accrues : faible croissance de l'économie, chômage massif et durable,



Une « indigente » aux Halles de Paris, en 1936.

détérioration de l'emploi, gonflement des catégories que Marx appelait « *l'armée de réserve* », c'est-à-dire cette « *surpopulation relative* » caractéristique du système capitaliste que forment les chômeurs, déclarés ou non, et toutes les formes dévalorisées de l'emploi (temps partiels, intérim, stages divers...). Les phases de crises s'accompagnent de pressions accrues sur les salariés, de gâchis de moyens matériels, de reculs sociaux et démocratiques. Elles correspondent aux périodes 1817-1852, 1873-1896, 1920-1940-1944. La phase de difficultés du quatrième cycle en cours débute vers le milieu des années 1970. Elle n'a pas cessé de faire des ravages.

La phase 1873-1896 (« *la grande dépression* ») se traduit par la disparition de nombreux petits producteurs, notamment dans l'agriculture, l'artisanat et le commerce. Impitoyable pour les chômeurs – à l'époque non secourus –, elle provoquera un grand malaise social. La crise dite de « 1929 »<sup>(4)</sup> est sans précédent. Elle provoque un chômage massif en Europe et aux États-Unis, dont le Produit national brut s'effondre. Sur la base 100, en 1928, l'indice de la production industrielle tombe à 52 en juillet 1932. En 1929, on comptait 1,95 million de chômeurs : ils sont 8,12 millions en 1932. Le taux de chômage est multiplié par 4,5 pour la même période. La crise génère de grandes souffrances. L'écrivain André Maurois<sup>(5)</sup> écrira alors : « *Ce fut probablement [en 1930, aux États-Unis] le temps de la plus grande souffrance des chômeurs, car c'était celui dont personne ne s'occupera, il n'avait pas le droit d'exister... Vers la fin de 1931, les plus aveugles durent reconnaître que des millions de gens souffraient et que la charité privée était tout à fait incapable de suffire à une tâche gigantesque.* »

Le monde entier va être touché par la crise, excepté l'Union soviétique. En France, la crise est plus tardive, mais plus durable. Sur la base 100 en 1929, l'indice de la production industrielle n'est plus qu'à 71,1 en 1932. Selon Alfred Sauvy<sup>(6)</sup>, en 1921, le nombre des chômeurs recensés comme sans emploi est de 537 000 (dont 91 225 secourus), contre 243 000 en 1911. Et il ajoute : « *Une étude approfondie devrait tenir compte des travailleurs*

(3) Ces fluctuations ont été mises à jour par le Français François Simiand et par le Soviétique Nicolai Kondratiev, alors qu'il était directeur de l'Institut de conjoncture de Moscou.

(4) Elle éclate aux États-Unis le 24 octobre 1929, le « jeudi noir » qui voit l'effondrement de la Bourse. L'indice des valeurs industrielles du New-York Times baisse fortement. et provoque une panique boursière.

(5) André Maurois, Chantiers américains, Gallimard, 1933, p. 22.

(6) Alfred Sauvy, Histoire économique de la France entre les deux guerres, Eiconica, 1984.



Un bureau de placement à Paris en 1935.

*en sous-emploi ou en mal-emploi, c'est-à-dire de ceux qui ne travaillent qu'occasionnellement, cas fréquent dans les campagnes et chez ceux qui ont pris un emploi médiocre en attendant mieux. Leur nombre n'apparaît dans aucun recensement, mais il a tendance à suivre les oscillations du nombre des chômeurs recensés... »*

Pour présenter le chômage officiel, on va introduire des conditions de durée, d'âge, nullement innocentes et souvent discriminatoires, assorties de sanctions (pertes

de droits) délibérément oubliées du fait que le chômage est involontaire et traumatisant. Il apparaît, en effet, dans les sociétés comme la négation d'un rapport au monde, rapport que donne le travail, même exploité. La classe dirigeante considère le chômage comme un mal. Elle le présente comme un risque social inévitable auquel on répond par la solution charitable, puis « *assuranciel* ». On veut ainsi légitimer une cotisation des salariés à la couverture de ce risque. Le chômage est l'objet d'affrontements idéologiques et politiques portant sur sa nature, son origine, son indemnisation et son dénombrement. Celui-ci donne lieu à des statistiques différentes et à des polémiques sur leurs qualités et les interprétations qui en découlent.

### Définitions statistiques

Dans de nombreux pays, la statistique du chômage connaît la cohabitation d'une définition internationale proposée par le Bureau international du travail (BIT) et de définitions propres aux organismes nationaux. Selon le BIT, est chômeur toute personne de plus de 15 ans qui remplit les critères suivants :

- « être sans travail », c'est-à-dire ne pas avoir d'activité, même minimale, pendant la semaine de référence ;
- « être disponible pour travailler », c'est-à-dire être en mesure d'accepter toute opportunité d'emploi qui se présente dans les quinze jours, sans qu'une tierce obligation soit une entrave au retour à l'activité ;
- « rechercher activement un emploi ou en avoir trouvé un qui commence ultérieurement ».

Pour l'Insee, en France, le chômage est « *l'ensemble des personnes de 15 ans et plus privées d'emploi et en recherchant un* ». Sa mesure est complexe. Les frontières entre emploi, chômage et inactivité ne sont pas toujours faciles à tracer. En France, il existe deux sources statistiques principales sur le chômage : les statistiques mensuelles du ministère du Travail, élaborées à partir des fichiers de demandeurs d'emploi enregistrés par

l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'enquête Emploi de l'Insee, qui est proche de la définition du BIT. L'ANPE fournit le chiffre des demandeurs d'emplois en fin de mois (DEFM). Il s'agit des « *personnes sans emploi immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée immédiate et à temps plein* ».

En réalité, il y a sous-estimation du nombre effectif des chômeurs. Les mesures du chômage varient d'une statistique à l'autre, selon les pays, les méthodes ou les organismes comptabilisateurs. Le nombre des chômeurs est un indicateur sensible pour l'opinion publique, qui l'appelle à s'interroger sur la politique économique. Ce qui explique les tentatives gouvernementales pour en masquer les effectifs dès lors qu'ils s'accroissent.

### Assistance ou assurance ?

Quel sort la société doit-elle faire aux chômeurs ? Cette question taraude les deux derniers siècles et demeure d'actualité. Pour les libéraux, l'idée que l'État peut intervenir et imposer une obligation au bénéfice de populations démunies de ressources est rejetée. Si secours il peut y avoir, il doit être fondé sur le volontariat et être le fait d'institutions privées. L'hostilité des libéraux est manifeste à l'égard de l'assurance obligatoire, d'où l'affrontement sur les questions d'obligation.

Les formes de protection sociale qui se développeront au tournant du XIX<sup>e</sup> siècle sont marquées par l'empreinte de l'assistance. Les républicains partisans de réformes sociales vont, d'ailleurs, se heurter assez souvent à une majorité hostile du Sénat, pointe parlementaire du fort courant libéral opposé à l'assurance obligatoire<sup>(7)</sup>. Les républicains sont, eux-mêmes, divisés. Les libéraux, expression du patronat, vont finir par soutenir l'assistance contre l'assurance obligatoire et certains socialistes contesteront, eux aussi, la supériorité de l'assurance sur l'assistance par crainte des clivages catégoriels qu'elle peut créer au sein de la société.

La progression des courants radicaux et socialistes aux élections de 1902 donne naissance à ce que l'on appellera la « *République radicale* » et à une certaine rupture – à vrai dire partielle – avec le modèle libéral et sa conception individualiste de la société, qui va s'incarner notamment dans la doctrine du « *solidarisme* » portée par Léon Bourgeois. Cette idéologie s'accorde alors à la politique gouvernementale. Elle n'est pas sans flottements entre assistance et assurance. Les premiers signes d'une volonté de rupture avec l'assistance viennent alors du côté des parlementaires socialistes... Politicien radical, Léon Bourgeois défendra une protection fondée sur l'assistance, tandis que plusieurs parlementaires socialistes de l'époque chercheront à promouvoir, sans succès, une protection fondée sur l'assurance sociale.

La première proposition de loi qui pose la question de la protection sociale des chômeurs sera présentée en 1893 par un député, ancien syndicaliste, militant socia-

(7) Rappelons que la loi du 1898 sur les accidents du travail a donné lieu à dix-huit années de débats parlementaires et celle sur les retraites ouvrières et paysannes à vingt années de navette entre les deux assemblées.



liste, Victor Dejeante, et d'autres députés, dont Édouard Vaillant et Émile Coutant. En janvier 1895, une nouvelle proposition de loi est déposée par Camille Jouffray, sans appartenance politique mais qui vote avec les républicains avancés. Jouffray prône très nettement l'institution d'un système d'assurance obligatoire contre le chômage, alimenté par un financement tripartite (État, travailleurs, employeurs). Cette proposition exprime clairement la volonté de rompre avec l'institution assistancielle sur laquelle repose la faible protection existante des bureaux de bienfaisance. Les institutions prenant en charge le risque de chômage devront favoriser le reclassement professionnel des chômeurs au moyen de bureaux de placement qui leur seront directement rattachés.

Ce projet, progressiste, ne sera pas voté. En 1900, Édouard Vaillant – très influencé par le marxisme – déposera une proposition instituant l'assurance sociale généralisée à tous les risques sociaux et se substituant à l'assistance. Fondée sur des techniques assurancielles, la proposition refuse que les salariés contribuent au financement : les risques sociaux étant inhérents au mode de production capitaliste, les employeurs doivent en assumer la charge. Cette proposition sera écartée. Jules Coutant, socialiste révolutionnaire, défendra lui aussi une proposition de loi instituant l'indemnisation du chômage financée par la taxation du capital qui sera, elle aussi, repoussée. L'esprit de ces propositions a pour principe que l'assurance doit revêtir une dimension sociale dont la solidarité est le fondement et, à ce titre, requiert le financement public. Il faudra attendre 1958 pour que l'assurance-chômage obligatoire obtienne enfin force de loi.

### L'attitude de la CGT

Quelle est l'attitude de la CGT face à ces projets ? À cette époque, elle est dominée par le courant syndicaliste révolutionnaire, mais elle comprend d'autres tendances (réformistes, guesdistes...). Elle est empreinte d'une grande défiance à l'égard de l'État et des institutions, et ne s'engagera donc pas publiquement en faveur des propositions de loi sur une indemnisation publique du chômage. Cette position est en rapport avec ses conceptions (le syndicalisme suffit à tout). À cela s'ajoute le fait que les différentes catégories de salariés n'ont pas le même rapport au chômage : certains ont une situation relativement stable qui ne peut être comparée à celle d'autres (commerce, coiffeurs, alimentation).

Pourtant, il existe des caisses d'origine syndicale : le placement fait partie des services organisés par les Bourses du travail. Dès son congrès fondateur (1892), la Fédération des Bourses du travail revendique ainsi « la suppression immédiate des bureaux de placement tels qu'ils sont régis, pour être réservés exclusivement aux organisations syndicales ». Une proposition de loi, déposée début 1903, visera à l'organisation d'un placement gratuit par les syndicats, les Bourses et les municipalités, à l'exclusion de tout autre intervenant.



Un bureau de chômage, à Paris, en 1936.

À la même époque, un Comité d'action contre les bureaux de placement privés, conduit par les fédérations de l'alimentation, des coiffeurs, des employés de commerce et les syndicats de professeurs libres – les plus concernées par les officines privées qui rançonnent les salariés – a été constitué au sein de la CGT. Celle-ci va mener une intense campagne (une centaine de rassemblements en France<sup>(8)</sup>) qui conduira, en 1914, à l'adoption d'une loi, en deçà du projet de Coutant, qui supprime les bureaux de placement privés et institue un placement gratuit, organisé par les municipalités, mais aussi les syndicats et les mutuelles. Les officines privées ne renonceront pas : elles se camoufleront en « sociétés de secours mutuels » et recevront même des subventions publiques. La CGT continuera de les combattre. Corollaire de cette position, la Fédération des Bourses met en place un Office national ouvrier des statistiques et de placement, première formalisation d'une tentative d'organisation nationale du marché du travail. Ce projet, initié par Fernand Pelloutier, ne trouvera pas d'appuis suffisants, ce qui conduira à demander et à obtenir une subvention publique. Cette initiative provoquera des débats dans la CGT et le projet sera finalement un échec.

Durant toute la période où l'État n'intervient pas dans la protection sociale des chômeurs, ce sont les associations ouvrières de type mutualiste, les sociétés de résistance, les chambres syndicales, qui vont créer des caisses de solidarité accordant des secours aux chômeurs. Ceux-ci prendront notamment la forme de secours de route pour favoriser l'embauche des chômeurs dans le cadre des Bourses du travail, d'indemnités des chômeurs involontairement privés d'emploi et de soutien des grèves. Ces initiatives se heurteront aux gouvernements, puis seront plus ou moins tolérées.

### Premières interventions de l'État

Le point de départ de l'intervention « protectrice » de l'État date de la légalisation des chambres syndicales, en 1884. Cette mesure n'est pas exempte d'arrière-pensées politiques. À l'époque, en effet, le mouvement ouvrier en croissance est traversé par des courants divers

(8) Un meeting à la Bourse du travail de Paris sera sauvagement réprimé par la police.



DR.: LOIK PRATI/HS-CGT

Un bureau de chômage en 1968.

et l'État affiche ouvertement son intention d'isoler la tendance révolutionnaire et de soutenir le courant le plus réformiste. Pour réaliser l'intégration du syndicalisme, il va s'appuyer sur la délégation de missions confiées aux syndicats, comme le montrent Christine Daniel et Carole Tuchsirer<sup>(9)</sup>. Pour le gouvernement, l'un des buts essentiels des syndicats doit être de créer des caisses contre le chômage, la maladie et la vieillesse. La loi Waldeck-Rousseau de 1884 entend, en effet, restreindre leurs activités au champ professionnel, à l'exclusion du politique. La personnalité ci-

vile reconnue aux syndicats vise à favoriser la création d'institutions à caractère mutualiste couvrant un certain nombre de risques sociaux (chômage, maladie, vieillesse) et à les encourager à créer des services de placement. Parallèlement, le Conseil supérieur du travail, créé en 1891, est doté d'un Office du travail qui va s'attacher à construire des statistiques du chômage (en classant les chômeurs) avec la perspective d'une définition restrictive. Déjà, on vise à identifier le « vrai chômeur ».

Une enquête sur le fonctionnement des caisses de chômage établit qu'en 1894, seuls 487 syndicats sur 1 178 octroient des indemnités de chômage par cet intermédiaire. Et sur les 487, seuls 66 (14 000 membres) ont accordé des secours réguliers de chômage : un résultat singulièrement mince ! En 1903, une nouvelle enquête montre une augmentation du nombre des caisses, mais la couverture des chômeurs (4 000) demeure faible, bien inférieure à leur nombre. Ces caisses syndicales sont très concentrées. On les trouve surtout en région parisienne et dans les industries graphiques. Toute une série de raisons économiques en explique l'échec (bas salaires, cotisations élevées, attitude du syndicat...).

Le pouvoir va être contraint d'intervenir autrement sur cette question : il appelle le Conseil supérieur du travail à en délibérer. Dans un vœu, adopté en 1903 avec abstention patronale, celui-ci recommandera l'intervention des pouvoirs publics pour subventionner les caisses ouvrières. En 1904, la question est reprise à la Chambre des députés. Elle écartera l'assurance obligatoire et se prononcera pour une subvention d'un montant proportionnel à l'intervention des caisses syndicales. La question du financement patronal va se trouver posée dans le débat, d'autant que sur les 310 caisses de chômage existantes, seules deux ont été fondées par le patronat.

La loi de finances de 1905 inscrira un crédit de 110 000 francs à répartir entre les caisses de chômage.

Il ne s'agit donc pas d'une application de l'assurance au risque du chômage, mais d'une incitation financière, sous contraintes. Les subventions attribuées aux caisses sont subordonnées au respect de dispositions qui doivent impérativement figurer dans leurs statuts. Les caisses des petites localités ou constituées par des ouvriers de plusieurs professions ne reçoivent de subventions de l'État que si elles sont subventionnées par la commune ou le département. Il existe 47 caisses subventionnées en 1905 et 117 à la veille de la guerre de 1914. Pour la même période, le nombre des chômeurs indemnisés ne progresse que de 6 645 à 8 546<sup>(10)</sup>. C'est bien un échec !

### Le Fonds national de chômage

La guerre de 1914-1918 et la mobilisation générale entraînent des fermetures d'entreprises et privent d'emploi plus de deux millions d'ouvriers en France. Les caisses syndicales sont désorganisées. Dans l'urgence, l'État crée un Fonds national de chômage pour des secours publics versés par les départements et les communes. Les critères d'indemnisation demeurent très voisins de ceux appliqués par les caisses syndicales, mais s'y ajoute un critère de résidence. L'aide publique allouée demeure toujours étroitement conditionnée à la recherche d'un emploi et à des contrôles autoritaires : la suspicion à la fraude des chômeurs demeure. Les allocations peuvent varier, selon la localisation. Des rapports étroits sont établis avec les offices de reclassement. Le patronat devient un acteur officiel de ces opérations. La subvention de l'État aux collectivités locales est fixée à 33 % des secours versés aux chômeurs.

Le Fonds national va survivre à la guerre pour faire face au chômage de crise. Pour accéder à l'indemnisation, les chômeurs sont soumis à un véritable parcours d'obstacles. À partir de 1926, les Fonds sont le plus souvent placés sous la tutelle des offices de placement. Certaines modifications positives (prise en compte des charges familiales, augmentation du taux de la subvention d'État, extension à des catégories jusqu'alors écartées) interviennent dans les années 1930-1935. Les caisses syndicales, dont les indemnités sont inférieures aux allocations versées par les Fonds, seront de plus en plus étroitement alignées sur la réglementation des fonds publics. À partir de 1934, le droit au cumul des deux indemnités est reconnu.

L'intervention de l'État va s'orienter également vers l'aide publique aux travaux municipaux et les indemnités de chômage prendront parfois la forme de salaires « subventionnés » pour l'exécution de travaux effectués par des chômeurs. Les entreprises privées vont bénéficier de cette conversion des indemnités lorsqu'elles embaucheront des chômeurs inscrits aux Fonds. C'est l'ébauche de ce que l'on appellera les politiques « actives », qui connaîtront d'autres développements<sup>(11)</sup>.

La victoire du Front populaire n'amène pas de modifications majeures en matière d'indemnisation du chô-

(9) Christine Daniel et Carole Tuchsirer, *L'État face aux chômeurs*, Flammarion, 1999.

(10) En 1913, la France compte un million d'ouvriers syndiqués, mais seulement 47 000 environ sont affiliés à une caisse syndicale.

(11) Jacques Freyssinet, *Le chômage, La Découverte*, 1984.

mage. La priorité est accordée au relèvement du pouvoir d'achat et à la relance de l'emploi (baisse de la durée du travail, congés payés, grands travaux, droits syndicaux...). Le gouvernement cherchera à donner un statut légal au Fonds national de chômage, avec obligation de constitution des fonds départementaux et municipaux. Faute de temps, la loi ne sera pas votée. Au recensement de 1936, la France compte 800 000 chômeurs, dont seulement 400 100 sont indemnisés par les Fonds de chômage et 70 000 par les caisses syndicales.

Le régime de Vichy dissout les syndicats. Leurs caisses de chômage disparaissent. L'État fusionne les services de placement et de gestion des aides aux travailleurs sans-emploi et accapare leurs compétences pour établir une politique autoritaire de contrôle de la main-d'oeuvre. L'indemnisation est minorée, dominée par la logique d'assistance. On tente de nouvelles distinctions entre les chômeurs. Le gouvernement fusionne en une entité unique, sous son autorité, les services de placement et d'aide pour renforcer le contrôle de la main-d'oeuvre au bénéfice de l'occupant. À la Libération, le chômage n'apparaît pas comme un danger immédiat. Priorité est accordée à la politique de plein-emploi à travers, notamment, le Plan de sécurité sociale. La CGT propose qu'il couvre le risque de chômage.

Le nombre des chômeurs est alors très faible. La priorité est donnée au placement, à l'action contre la pénurie de main-d'oeuvre. Le monopole du placement est attribué aux services publics. Les bureaux de placement payants ou gratuits sont interdits, la publicité des offres et demandes soumises à autorisation. Une innovation apparaît : le régime particulier de chômage (intempéries pour le bâtiment et les travaux publics). La période qui va suivre, phase longue de croissance et de relatif plein-emploi, ne comporte pas d'innovations et la réglementation de l'indemnisation du chômage demeure restrictive. Le gouvernement s'oppose à l'assurance contre le chômage. Les projets en la matière, d'où qu'ils viennent, sont repoussés. Dans le refus gouvernemental pèse fortement la crainte de la place qu'occupe la CGT dans la gestion de la Sécurité sociale. Les caisses syndicales d'assurance-chômage rétablies juridiquement tombent en désuétude. Seul subsiste, avec quelques modifications, le service public fondé sur l'assistance et ses règles contraignantes. Sa portée est limitée : en 1958, seulement 20% des demandeurs d'emplois sont secourus.

### La convention de 1958

En décembre 1958, après des tractations entre la CGT-FO et le CNPF suivies d'une négociation officielle, est créé un Régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans-emploi de l'industrie et du commerce, géré de façon paritaire par l'Unedic et les Assedic. Seule la CGT s'oppose à ce projet, défendant l'idée d'une intégration dans la Sécurité sociale. Elle contribuera cependant activement à sa ges-



DR : LOIK PRAVINS-CGT

*La recherche de travail en lisant les petites annonces, en 1967.*

tion, son amélioration et sa défense. Dans ce régime, l'ouverture des droits est soumise à des conditions de cotisations. Les prestations sont en partie proportionnelles au revenu antérieur d'activité. Le régime est proche de l'assurance obligatoire.

En 1967 est créée l'Agence nationale pour l'emploi. L'aide publique est gérée nationalement. En 1984 est défini un nouveau régime d'assurances à cotisation (Unedic) et un régime de solidarité financé par l'impôt (État). Le régime connaîtra d'autres modifications, des reculs dans la couverture des chômeurs, objet de nombreux affrontements. Le Medef ne cache pas sa volonté de le conformer à ses exigences obsessionnelles de réduction des coûts salariaux. Du fait de la montée du chômage et de l'affaiblissement consécutif de la masse salariale, base des cotisations, le régime accumule les déficits utilisés pour l'attaquer (cotisations des salariés augmentées, réductions de l'indemnisation, dégressivité des allocations dans le temps). À l'exemple des États-Unis et de la Grande-Bretagne, le Plan des retours à l'emploi (Pare) sera instauré : c'est la contrainte pour les demandeurs d'emploi, sous peine de sanctions, de devoir accepter les emplois et formations proposés, c'est-à-dire des mises au travail et en formation forcées.

Ces reculs, combattus par la CGT mais auxquels les autres centrales ne s'opposeront pas toujours, sont fondamentalement en contradiction avec la révolution informationnelle et le développement socio-économique, qui appellent une nouvelle construction garantissant l'emploi et organisant une mobilité promotionnelle fondée sur la qualification, la satisfaction des besoins de formation et la sécurité des ressources. Ces exigences se traduisent dans la revendication d'un système de sécurité d'emploi ou de formation. La sécurité professionnelle réclamée par la CGT en est une traduction. C'est un droit nouveau à conquérir. Une politique créatrice d'emplois et une réforme fondamentale des financements publics et bancaires en constituent une autre dimension pour un développement de l'emploi axé sur la réponse aux besoins sociaux.

**Jean MAGNIADAS**